

Bevezetés

A közvetlen népi hatalomgyakorlás minden demokratikus országban az alkotmányos rendszer fontos eleme, a referendumok karaktere azonban sokban függ az adott országra jellemző politikai kultúrától, valamint a népszuverenitás közvetlen gyakorlásával kapcsolatos attitűdöktől.¹ Magyarországon a népszavazás mindig is a hatalomgyakorlás kivételes eszközének számított,² ebből következően a referendumok száma csekély.³ Ezen a helyzeten az Alaptörvény sem változtatott érdemben: a közvetett és közvetlen demokrácia viszonyrendszere hasonlóan alakul, mint a korábbi alkotmányos struktúrában.

A közvetlen hatalomgyakorlás a világ országainak többségében kivételesnek számít, azonban fokozatosan teret nyer.⁴ A modern technika eszközeivel egy-egy referendum egyre gyorsabban, hatékonyabban és olcsóbban lebonyolítható, így a tendenciák abba az irányba hatnak, hogy a közvetlen népi hatalomgyakorlás erősödhet.⁵

Az országok többségében a népszavazás leginkább az alkotmányozás kapcsán merül fel, Franciaországban például a legtöbb alkotmánymódosításhoz népszavazási jóváhagyásra van szükség.⁶ A referendum szintén az alkotmánymódosítási folyamat kötelező eleme Dániában,⁷ illetve Svájcban is.⁸ Máshol azt tapasztaljuk, hogy az alkotmány egyes részeinek megváltoztatását kötik népszavazáshoz, például az államformára, a jogállamiságra, valamint a szuverenitásra vonatkozó részeket.⁹ Magyarországon a referendum, mint az alkotmány stabilitását szolgáló eszköz bár felmerült, ez a megközelítés gyökeret verni sosem tudott; ehelyett a népszavazás az Országgyűlés hatásköreinek közvetlen népi gyakorlásához kapcsolódik.¹⁰ Ez a felfogás kevésbé jellemző Európa más országaiban, de például Svájcban a politikai kultúrából eredően a referendum nem számít kivételesnek.¹¹

¹ DEZSŐ Márta: „Az alkotmány népszavazással történő elfogadása” in TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 233-234. Vö. KARL KORINEK: „Az alkotmányozás parlamenti és parlamenten kívüli eljárása Ausztriában” in *Az alkotmányozás jogi kérdései* (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 220.

² SAJÓ András: *Az önkormányzó hatalom* (KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest 1995) 54-55.

³ KUKORELLI István: „Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában” in MIKOLASEK Sándor (szerk.): *A magyar alkotmányosság ezer éve* (Tudományos Konferencia: Tatabánya 1998) 37-42.

⁴ VERNON BOGDANOR: „Western Europe” in BUTLER DAVID – AUSTIN RANNEY (szerk.): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (London: Macmillan 1994) 47-61.

⁵ ANDREA BONIME-BLANC: *Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm* [www.usip.org/sites/default/files/Framing the State/Chapter15_Framing.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter15_Framing.pdf)

⁶ Franciaország Alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.)

⁷ Dánia Alkotmányának 88. cikke (1849)

⁸ Svájc Alkotmányának 139. cikke (1998. december 18.)

⁹ Lengyelország Alkotmányának 235. cikk (6) bekezdése (1997. április 2.); Bulgária Alkotmányának 158. cikke (1991. július 31.)

¹⁰ HALLÓK Tamás: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 1/1. (Bíbor: Miskolc 2002) 325-351.

¹¹ LÉKÓ Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” *Parlamenti Levelek* 1997/3. 63.

Számtalan kezdeményezést nyújtanak be Magyarországon (főként a választópolgárok) arra vonatkozóan, hogy mely kérdésekről kellene népszavazást tartani, az aláírási mintapéldányok hitelesítésétől kezdődő mechanizmus azonban biztosítja, hogy a felvetéseknek csak elenyésző hányada jusson el egyáltalán az aláírásgyűjtés fázisáig. A legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár által támogatott népszavazási kérdések aláírásgyűjtő mintapéldányai hitelesítéséről a Nemzeti Választási Bizottság határoz. Tartalmi tekintetben azt vizsgálja, hogy a feltenni kívánt kérdés nem vonatkozik-e olyan tárgykörre, melyről az Alaptörvény értelmében nem lehet népszavazást tartani,¹² illetve, hogy a kérdés kellően egyértelmű-e a választópolgárok, valamint a jogalkotó számára.¹³ Amennyiben az NVB a kérdést hitelesíti, megkezdődhet a választópolgári aláírások gyűjtése. Legalább százezer választópolgári aláírás összegyűjtése esetén az országos népszavazás kiírásáról az Országgyűlés dönt, kétszázezer aláírás esetén pedig a referendum kiírása kötelező. A kormány, illetve a köztársasági elnök is kezdeményezhet népszavazást – ilyenkor nincs szükség hitelesítésre, illetve aláírásgyűjtésre, a népszavazás elrendeléséről az Országgyűlés határoz.¹⁴

Ha az NVB a hitelesítést megtagadja, az érintett kérelmével a Kúriához fordulhat, az NVB döntésének felülvizsgálatát kérve.¹⁵ A Kúria ítéletével szemben alkotmányossági aggály esetén az érintettek alkotmányjogi panaszt terjeszthetnek elő az Alkotmánybírósághoz.¹⁶

Nemcsak a népszavazási kérdések hitelesítésével, vagy annak elmaradásával szemben lehet bírósághoz fordulni, majd alkotmányjogi panasszal eljárást kezdeményezni. Amennyiben az NVB a népszavazást megelőző kampánnyal kapcsolatos döntést hoz, az érintettek előbb a Kúria előtt kezdeményezhetnek rendes jogorvoslati eljárás keretében felülvizsgálatot, ezt követően pedig ugyancsak alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be, így az Alkotmánybíróságnak ilyen módon is lehetősége nyílna a választási eljárási törvény egyes szakaszainak alkotmányossági felülvizsgálatára.

Léteznek más jellegű népszavazási jogorvoslatok is: az AB előtt megtámadható a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat,¹⁷ mint erre láttunk is példát a közelmúltban.¹⁸ Érdekesség, hogy e jogorvoslat tekintetében ma is az *actio popularis* elve érvényesül. Írásunkban a hangsúlyt a népszavazási témájú alkotmányjogi panasz indítványokra helyezzük, ezért azokra az ügyekre térünk ki, melyek eljutottak az AB-hez.

Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy milyen változásokat hozott a népszavazási jogorvoslatok terén eljárási, valamint tartalmi tekintetben a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, ezzel a népszavazási jogorvoslati rendszer átalakítása. A 2016-os évben értelemszerűen nagy számban érkeztek az ügyek az Alkotmánybírósághoz, hiszen nyolc év szünetet követően ekkor tartottak ismét referendumot Magyarországon: a Kormány kezdeményezésére az EU által bevezetni kívánt betelepítési kvótákról szavazhattak a

¹² Magyarország Alaptörvényének [a továbbiakban: AT.] 8. cikk (3) bekezdése (2011. április 25.)

¹³ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény [a továbbiakban: Nsztv.] 9. § (1) bekezdése

¹⁴ AT. 8. cikk (1) bekezdése (2011. április 25.)

¹⁵ Nsztv. 29. § (1) bekezdés

¹⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény [a továbbiakban: Abtv.] 26. § (1) bekezdése

¹⁷ Abtv. 33. §

¹⁸ 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 788.

választópolgárok.¹⁹ Ettől függetlenül és a „kvótareferendumot” megelőzően érdekes, és a 2012-t megelőző, valamint az azt követő rendszer sajátosságainak szembeállítására kiválóan alkalmas ügy volt az egyes nyugdíjjogosultságok elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezés.²⁰ Az alkotmányjogi panaszok tekintetében nagyon lényeges – és az újabb és újabb ügyek beérkezésével folyamatosan napirenden lévő – kérdés az indítványok befogadhatóságára vonatkozó kritériumrendszer, amely az állított alapjogsérelem alkotmánybíróság általi orvosolhatóságának kapuja, ezért külön kell foglalkozni vele. A testület egyedi jogsérelmek kapcsán több ízben vizsgálta a választási eljárási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát is.²¹ A negyedik fontos téma, mely felmerült a népszavazások kapcsán, a kampánnyal összefüggő alkotmányossági aggályok voltak, ezekkel összefüggésben az AB több alkotmányjogi panasznak is helyt adott.²² Láttunk példát mulasztásos alaptörvény-ellenességet megállapító alkotmánybírósági döntésre is.²³ Az alábbiakban e fő témák mentén vizsgáljuk a népszavazási modellváltás tapasztalatait. A valódi alkotmányjogi panasz meghonosítása mellett tekintetbe kell vennünk azt is, hogy az új Nsztv.-vel népszavazás törvényi szabályai is megváltoztak, illetve, hogy a népszavazásokhoz kötődő tartalmi paradigmaváltásnak is szemtanúi lehetünk.

A népszavazási joganyag sajátossága, hogy csak időszakosan kerül a figyelem középpontjába. Mivel ez a jogintézmény biztosít lehetőséget a választópolgároknak a politikai döntéshozatalba történő tényleges bekapcsolódásra, ezért szinte folyamatos az ilyen indítványok becsatornázása a Nemzeti Választási Iroda, illetve az NVB felé. Az indítványok többsége azonban részben megalapozatlansága, részben a szigorú feltételrendszer, részben a választási szervek hagyományos megközelítése okán nem jut túl a hitelesítési szakaszon. Magyarországon a rendszerváltás óta mindvégig azt tapasztaljuk, hogy a választási szervek tágan értelmezik a népszavazásra vonatkozó tiltott tárgyköröket, illetve az egyértelműség kritériumát. Ebben az elmúlt években sem történt változás, sőt a megszorító értelmezés erősödését érhetjük tetten. Ennek következményeként a kezdeményezéseknek csak töredéke jut el az aláírásgyűjtés szakaszáig, még ritkábban az elrendelésig, esetleg kitűzésig. Ma már a magyar politikai kultúra részének tekinthető egy-egy vitatott aktuálpolitikai döntés kapcsán népszavazás kezdeményezése, a szélesebb nyilvánosság figyelmét azonban csak akkor van esélye felkelteni a folyamatnak, ha egy-egy esetben legalább az aláírásgyűjtés megkezdődik. Ebből következik az a már vázolt sajátosság, hogy az Alaptörvényen alapuló népszavazási ügyek jelentős része a 2016-os évből származik.

Kiinduló feltevésünk az, hogy a népszavazásokkal kapcsolatban a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése eljárási tekintetben számottevő változást eredményezett, a hatás mégsem olyan mértékű, mint az egész jogrendszerre vetítve. Bár a teljes alkotmányos struktúrára nézve a valódi alkotmányjogi panasz következményei rendkívüliek, a népszavazási jogorvoslatok esetében ezt a hatást mérsékeltebbnek látjuk. A jogorvoslat eljárásrendjének átalakításával párhuzamosan a népszavazási ügyekben egyre inkább pragmatikus érveléseket

¹⁹ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, ABH 2016, 795.; 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, ABH 2016, 941.

²⁰ 10/2016. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2016, 540.

²¹ 3086/2016. (IV. 26.) AB végzés, ABH 2016, 510.; 3211/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1225.; 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1230.

²² 19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1246.; 20/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1259.

²³ 6/2017. (III. 10.) AB határozat, ABH 2017, 288.

tapasztalunk, melyek következtében egyre nehezebb olyan kérdést megfogalmazni, amely jó eséllyel hitelesítésre kerül – ráadásul gyakran nem kiszámíthatóak azok a standardok, melyek alapján az NVB, illetve a jogorvoslati fórumok határoznak népszavazási kérdésekben. A következőkben ezen állítások igazolására törekszünk a modellváltás általános tapasztalatainak felvázolásán keresztül, majd meghatározott problémacsoportok kapcsán az egyes konkrét ügyek elemzésével.

1. Népszavazások és jogorvoslatok 2012 előtt

A népszavazás Magyarországon nem számít régi jogintézménynek: nem egészen három évtizede, a rendszerváltás kapcsán, a demokratikus átmenethez kötődő alkotmánymódosítások eredményeként jelent meg. Mint már említettük, a referendum ekkor is kivételes eszköz maradt az állampolgárok közvetlen bevonására a döntéshozatali folyamatokba.²⁴ Ennek ellenére több nagy jelentőségű referendumot is ki kell emelnünk; ez alapján a magyarországi népszavazások történetét három nagyobb korszakra oszthatjuk.

Magában a rendszerváltás folyamatában is szinte azonnal felmerült a népszavazás tartásának igénye: ennek eredménye lett az ún. négyigenes népszavazás.²⁵ Ekkor a választópolgárok az államfő választásának időpontjáról (az országgyűlési választásokat megelőzően, vagy azt követően kerüljön-e rá sor), a munkásőrség megszüntetéséről, a korábbi állampárt vagyonelszámolásának módjáról, valamint a munkahelyi pártszervezetek megszüntetéséről dönthettek. Ezt a népszavazást, a magyar történelem első országos népszavazását 1989 novemberében tartották, tehát akkor, amikor a Magyar Köztársaságot már kikiáltották és az 1949-es alkotmányt módosították, de a szovjet csapatok még nem hagyták el Magyarországot, demokratikus országgyűlési választásokra még nem került sor, az AB pedig még nem kezdte meg működését. Az érvényes és eredményes népszavazás nagyban hozzájárult a pártállami apparátus fokozatos lebontásához, illetve az új parlamentáris kormányforma körvonalainak megteremtéséhez. Szintén a demokratikus átmenet részeként tartottak népszavazást 1990 júliusában arról, hogy az államfőt közvetlenül a választópolgárok, vagy közvetett módon az Országgyűlés válassza-e meg. A kedvezőtlen időpontra kiírt népszavazás érdektelenségbe fulladt és eredménytelenül zárult.²⁶

A hazai referendumok második korszakát a nemzetközi szerződésekhez való csatlakozásról történő döntési helyzetek fémjelezték. Népszavazást tartottak 1997-ben Magyarország NATO tagságáról, majd négy esztendővel később az Európai Unióhoz való csatlakozásról is.²⁷ A voksolás mindkét esetben eredményes volt; az igen válaszok kerültek jelentős többségbe.

A harmadik csoportba az egyes aktuálpolitikai kérdésekről tartott népszavazásokat sorolhatjuk, melyekből az elmúlt másfél évtizedben hármat jegyezhetünk fel. A hírhedtté vált

²⁴ BRAGYOVA András – DEZSŐ Márta: „Hungary” in Andreas AUER – Michael BÜTZER (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot 2001) 63-93.

²⁵ BOZÓKI András: „Az alkotmányos forradalom éve 1989” *Rubicon* 2004/5-6.

²⁶ BOZÓKI András: „A köztársasági elnök esete a néppel” *Világ* 1990/6.

²⁷ SZABÓ Lászlóné (szerk.): „EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok II. Események képekben” *Választási Füzetek* 111. (Belügyminisztérium Országos Választási Iroda: Budapest 2003)

²⁷ SZABÓ Lászlóné (szerk.): „EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok II. Események képekben” *Választási Füzetek* 111. (Belügyminisztérium Országos Választási Iroda: Budapest 2003)

2004. december 5-ei népszavazás az igenek többsége ellenére eredménytelen maradt a határon túli magyarok kettős állampolgárságának bevezetése, illetve a kórházak privatizációjának leállítása tekintetében is.²⁸ Távolatokról visszatekintve az első kérdésnek volt nagyobb a jelentősége: a népszavazás (politikai) következményeinek felszámolása érdekében az Országgyűlés 2010-ben módosította az állampolgárságról szóló törvényt, megteremtve ezzel az egyszerűsített honosítás lehetőségét.²⁹ Négy évvel az állampolgársági referendumot követően az akkori ellenzéknek sikerült elérnie, hogy három kérdéskörben tartsanak voksolást: a „vizitdíj”, a felsőoktatási tandíj és a kórházi napidíj eltörléséről.³⁰ Mindhárom kérdésben a szavazatok többsége az „igen” válaszra érkezett. Végül 2016. október 2-án került sor az Alaptörvény hatályba lépése óta kiírt eddigi egyetlen országos népszavazásra, melynek során a választók az EU betelepítési kvótáival kapcsolatban fejezhették ki álláspontjukat. Bár a szavazatok többsége elutasította a kvótát, a népszavazáson a választópolgárok kevesebb, mint fele vett részt, így az eredménytelen maradt.

Fentiekből kitűnik, hogy csaknem három évtized alatt összesen hét népszavazásra került sor Magyarországon, a referendum tehát kivételes, de nem rendkívüli hatalomgyakorlási eszköz, mely a választópolgárok mindennapjait érinti: bárkit megállíthatnak az utcán aláírást gyűjtő aktivisták, az elrendelt népszavazás pedig az urnákhoz szólítja a politikailag aktív lakosságot. Azt a tanulságot is levonhatjuk, hogy az „alulról” érkező állampolgári kezdeményezés rendszerint nem jut el a népszavazás elrendeléséig; erre akkor van reális esély, ha a referendumot a Kormány kezdeményezi, illetve, ha kellő társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok tűzik azt zászlajukra.³¹

Az Alaptörvény a népszavazás jogintézményének lényegét, alkalmazási körét nem változtatta meg, eljárási tekintetben azonban érdemi átalakulást hozott.³² 2012 előtt az OVB kérdést hitelesítő, vagy hitelesítést elutasító döntésével szemben egyfokú jogorvoslat állt rendelkezésre: kifogást lehetett benyújtani az Alkotmánybírósághoz.

A népszavazási kérdések hitelesítésével összefüggő ügyeket akkoriban tehát kivételes ügycsoportként kezelték, melyek esetében nem érvényesült a bírósági felülvizsgálat lehetősége. A népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos jogvitákkal nem a rendes bíróságok foglalkoztak, hanem végső soron és egyetlen jogorvoslati fórumként az AB

²⁸ KUKORELLI István: „Államnemzet vagy kultúrnemzet? – néhány gondolat egy nem létező dilemmáról” in Cs. KISS Lajos – KARÁDI Éva (szerk.): *Az igazságosság dilemmái. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára* (ELTE ÁJK: Budapest 2004) 219-224.

²⁹ A szabályozás részletesebb kifejtését lásd: GANCZER Mónika: „Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/63. 16.

jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_63_Ganczer.pdf;

LUDÁNYI Ágnes: *Egyszerűsített honosítás, avagy magyar állampolgárrá válás egyszerűbben.* www.arsboni.hu/egyszerusített-honositas-avagy-magyar-allampolgarra-valas-egyszerubben.html

³⁰ MOHAY Gergely: „A 2008-as népszavazás a pártstratégiák tükrében” *Jogelméleti Szemle* 2008/2. jesz.alk.elte.hu/2008_2.html

³¹ CHRONOWSKI Nóra: „Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban” in CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (Pécsi Tudományegyetem ÁJK: Pécs 2008)

³² TÉGLÁSI András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” *MTA Law Working Papers* 2014/19. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglasi.pdf

határozott.³³ Az akkori kifogás a mostani felülvizsgálati kérelemmel volt párhuzamba állítható: az AB egyrészt azt mérlegelte, hogy a választási bizottsági határozatba foglalt értelmezés összhangban van-e az alkotmányos rendelkezésekkel, másrészt azt, hogy a hitelesítés, vagy annak megtagadása okszerű érvelésen alapult-e. Az AB nem soron kívül járt el, nem változtathatta meg a választási szerv határozatát: amennyiben nem találta elfogadhatónak az első fokú döntést, új eljárást kellett elrendelnie. Más ügyekben, így az OVB kampánytevékenységet érintő döntéseivel szemben a Legfelsőbb Bírósághoz lehetett fordulni, mely nemperes eljárásban, három tagú bírói tanácsban járt el. Az ilyen döntéssel szemben nem lehetett jogorvoslattal élni az AB előtt.

A következőkben áttérünk napjaink népszavazási jogorvoslati rendszerére és összevetjük azt a 2012 előtti rendszer sajátosságaival.

2. A modellváltás általános tapasztalatai

Magyarországon 2012 előtt csak az ún. nem valódi alkotmányjogi panasz előterjesztésére volt lehetőség, ami azt jelentette, hogy a bíró az eljárás felfüggesztése mellett az AB-hez fordulhatott, amennyiben úgy ítélte meg, hogy az alapul fekvő ügyben alkalmazandó jogszabály az Alkotmányba ütközik.³⁴ Ezzel szemben 2012. január 1-től már a valódi alkotmányjogi panasz is bevezetésre került, ami konkrét bírói ítéletekkel szembeni jogorvoslatot teremt mindazok számára, akik egyedi ügyben érintettek, és az ezen üggyel kapcsolatos bírósági eljárásban az Alaptörvényben biztosított joguk sérelme következett be-feltéve, hogy jogorvoslati lehetőségeiket már kimerítették. Az új választási eljárási törvény ebbe a rendszerbe tagolja be a választási jogorvoslati ügyeket is, így a vonatkozó jogorvoslati út megmarad egyfokú, rendes jogorvoslatnak, ám azt egyrészt a rendes bíróság végzi, másrészt az alkotmányjogi panasz benyújthatóságával kiegészíti az alapjogvédelmi mechanizmus beindításának lehetősége. Az NVB határozatával szemben első ízben a Kúriához lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel, majd a fentebb említett (és a törvényben meghatározott egyéb) kritériumok teljesülése esetén ezt követően lehet alkotmányjogi panasszal megtámadni a Kúria ítéletét.

A modellváltás következményeinek elemzését annak tágabb kontextusba helyezésével kell kezdenünk. 2012 előtt, amikor a valódi alkotmányjogi panasz nem létezett, az *actio popularis*-nak köszönhetően viszont szinte akadálytalanul érkeztek az AB-hez az utólagos normakontrollt kezdeményező felvetések, a testület tevékenységének lehangsúlyosabb eleme a normakontroll hatáskör volt. Az AB elsősorban a rendszerszintű anomáliák kiszűrésére koncentrált, míg az egyedi ügyek csak kisebb számban, a nem valódi alkotmányjogi panaszok útján juthattak el az AB-hez. Ezzel szemben napjainkban az utólagos normakontrollt pusztán a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, illetve a legfőbb ügyész kezdeményezheti – következésképpen jóval kevesebb

³³ KUKORELLI István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Budapest 2006) 114-127.

³⁴ Alk. 32/A. § (4) bekezdés (1989. október 23.); Abtv. 48. §

utólagos normakontroll érkezik az AB-hez, igaz ugyanakkor, hogy ezek jelentősége nagyobb.³⁵ Az alkotmányossági problémák főként az egyedi ügyeken keresztül, a valódi alkotmányjogi panaszok előterjesztésével juthatnak el a Donáti utcába.³⁶ Lévay Miklós mutatott rá arra egy különvéleményében, hogy az új helyzetben az AB-nek az utólagos normakontroll indítványokat jobban meg kellene becsülnie, hiszen ilyenkor az egyes kérdések tágabb alkotmányos kontextusba helyezésére nyílik mód.³⁷ Ezzel szemben az alkotmányjogi panaszok mindig konkrét tényálláshoz, egyedi jogsérelemhez kötődnek, ezért az AB mozgástere is csekélyebb.

A fentebb vázolt folyamatok akkor igazak, amennyiben a teljes magyar jogorvoslati rendszert vesszük szemügyre, a népszavazási jogban azonban nem e tekintetben volt drasztikus a váltás; itt a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének másféle következményeivel számolhatunk. A 2012 előtti modell elemzéséből látható, hogy a rendszer struktúrája a népszavazási jogorvoslatok tekintetében mára átalakult, ám logikája napjainkban is hasonló, mint korábban. Az AB alapvetően egyedi ügyekben szembesült népszavazáshoz kapcsolódó problémákkal, olyankor, amikor valaki egy népszavazási kérdés hitelesítésével, vagy annak elmaradásával szemben terjesztett elő kifogást. Ebben a rendszerben – tekintve, hogy nem volt az Alkotmánybíróság eljárását „megelőző” jogorvoslat – az AB előtt meginduló eljárások jelentős arányban éppen a népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos ügyek voltak, amelyek „tömeges” elbírálása szokásos feladattá vált.

A mai rendszer ehhez képest abban tér el, hogy a hitelesítés tekintetében a rendes bírósági rendszer bekapcsolásával egy újabb garanciális elem intézményesült a Kúria előtti felülvizsgálat képében, ezzel párhuzamosan az AB szerepe valamelyest megváltozott.

Az ügyek számosságát tekintve a feladatok jelentős átcsoportosulásáról beszélhetünk, hiszen a jogorvoslati eljárások egy része a Kúriáig jut csak el; a bírósági ítéletet követően pedig az érintettek döntésétől, illetve az ügy körülményeitől függ, hogy benyújtásra kerül-e alkotmányjogi panasz. Hozzá kell tenni, hogy más ügytípusokban (például a népszavazási kampánnyal összefüggésben) alkotmányjogi panasz útján viszont eljuthatnak az AB-hez olyan jogviták, melyek eddig semmilyen formában nem kerülhettek e fórum elé.

Miközben általánosságban elmondható, hogy az AB tevékenységének fókusza a jogszabályok absztrakt felülvizsgálatáról az alkotmányossági mércék egyedi ügyekben történő alkalmazása felé tolódott el, a népszavazások kapcsán ezt a paradigmaváltást nem érzékelhetjük olyan élesen. Az AB lényegében ugyanazt a jogorvoslati szerepet tölti be, mint korábban: összeméri az ügyben – immár a Kúrián – született döntéseket az Alaptörvényből levezethető, alapjogi relevanciával rendelkező követelményekkel. A változás abban ragadható meg, hogy mielőtt a népszavazási kérdés hitelesítésének ügye az AB elé kerülne, azt a Kúria is elbírálta már, az Alkotmánybíróság pedig valamely alapjog érintettsége mentén vizsgálódhat. Amellett, hogy ez csökkenti az AB elé kerülő népszavazási jogviták számát, elméletileg mérsékli annak

³⁵ AT. 24. cikk (2) bekezdés e) pont

³⁶ ORBÁN Endre: *A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai*.
d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2016/2016-20_Orban.pdf

³⁷ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [118]

valószínűségét is, hogy a testület előtt Alaptörvényt sértő határozatot támadnak meg, hiszen az AB-t megelőzően két szakértelemmel rendelkező fórum is foglalkozott már az ügygel. Az érem másik oldala, hogy a nem a hitelesítéshez kötődő népszavazási jogviták kapcsán az alkotmányjogi panasz bevezetésével viszont egy új út nyílt meg, mely az AB-hez vezet.

Figyelembe kell vennünk továbbá azokat a sajátos körülményeket, melyek az elmúlt évek hazai politikai viszonyaiból erednek. A valódi alkotmányjogi panasz minden olyan jogrendszerben, ahol létezik, rendkívüli jelentőségű, Magyarországon azonban szerepét külön is aláhúzta a 2010 és 2015 között létező kétharmados parlamenti kormánytöbbség. Ebben a helyzetben a kormányoldalnak lehetősége volt az Alaptörvény, valamint a népszavazásra vonatkozó szabályozás újrarajzolására anélkül, hogy az ellenzék egyetértése ehhez szükséges lett volna. Ebben a helyzetben a változások irányával nem azonosulók számára az alkotmányjogi érveken nyugvó jogorvoslat maradt az egyik törvényes eszköz a népszavazásra vonatkozó szabályozással szembeni kifogások becsatornázására.

A népszavazási kezdeményezések szerepe politikailag is felértékelődött, hiszen a parlament által elfogadott törvények, különösen a sarkalatos törvények módosítására az ellenzék belátható időn belül nem látott reális lehetőséget a Házon belül. Ebből következően szinte minden vitatott kormányzati intézkedéshez kapcsolódóan nyújtottak be gyakran több népszavazási kezdeményezést is, amelyek közül számos eljutott a Kúria, majd az AB asztalára. Hozzá kell tennünk, hogy a „népszavazási dömping” jelenségének előzményeit már a 2010-et megelőző években is felfedezhetjük.³⁸ E tendenciát tovább erősítette, hogy az utólagos normakontroll szűkítésével a népszavazás indítása, illetve jogi értelemben az egyedi ügyek nyomán alkotmányjogi panaszok benyújtása látszik az érdemi jogorvoslat járható útjának.

E ponton kell feltennünk azt a további kérdést, hogy a valódi alkotmányjogi panasz mennyire hatékony eszköz a jogsérelmek kiküszöbölésére általában, és kifejezetten mint népszavazási jogorvoslat. Általánosságban azt tapasztaljuk, hogy az AB nem kíván egyfajta „jogorvoslati szuperfórumként” működni: a benyújtott alkotmányjogi panaszok túlnyomó része érdemi vizsgálat nélkül visszautasításra kerül, amin nem változtatott az ügyvédkényszer intézményesítése sem.³⁹ A visszautasítások egyik oka a szigorú befogadhatósági rendszer, amelyre ezért későbbiekben részletesen is kitérünk. Az AB csak a szerinte valóban nagy jelentőségű alkotmányjogi kérdést felvető indítványokkal kíván foglalkozni, ezért az érdemi elbírálási szakaszba csak az ügyek töredéke jut. Az érdemben vizsgált alkotmányjogi panaszok túlnyomó része is elutasításra kerül. Az Alaptörvény hatályba lépését követően a részben még a korábbi Alkotmányhoz kötődő, egyes nyugdíjjogosultságok elvonásáról szóló népszavazási kezdeményezést, valamint a 2016 őszi népszavazási kampánnyal kapcsolatos két döntést emelhetjük ki, amikor az AB helyt adott az alkotmányjogi panasz beadványoknak. Az alkotmányjogi panasz kivételes jogorvoslati eszköznek tekinthető, melyet többnyire a

³⁸ SZIGETI Péter: „A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II.* (Demokrácia kutatások Magyar Kö: Bp. 2008) 236-254.

³⁹ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.

strasbourgi bíróság sem minősít hatékony jogorvoslati eszköznek.⁴⁰ Befogadási feltételei igen szigorúak, az AB érvelése pedig kötve van az adott tényálláshoz, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányossági mércékhez, ezért a korábbi általános jogorvoslati funkció helyett az AB szerepe a népszavazásokkal kapcsolatban kivételesnek tekinthető. Az AB saját, rendszeresen visszatérő meghatározása alapján „[...] az Alkotmánybíróság csak annyiban része a választási bíraskodásnak, amennyiben Alaptörvényben biztosított jogok sérelméről van szó rendes bíróság döntését követően.”⁴¹

Az érdemi jogorvoslat, az NVB érvelésének teljes körű felülvizsgálata az esetek többségében inkább a Kúriától remélhető.

Fontos rögzíteni, hogy a modellváltást az Alaptörvény hozta magával, de nem az Alaptörvény végezte be. Az új választási eljárási törvény, majd a népszavazásokat és a népszavazási eljárásokat újraszabályozó törvény hozták létre azt a rendszert, amely alapján napjainkban az Alkotmánybíróság kapcsolódó eljárása működik. Ez a rendszer határozza meg a jogorvoslatok rendjét, így maga is hangsúlyozza a választási (ezen belül a népszavazási) ügyekben az Alkotmánybíróság eljárásának kivételességét.

Ennek szabályozása (az Alaptörvényt ide nem számítva) logikai kapcsolatait tekintve háromszintű: az Alkotmánybíróság eljárását értelemszerűen az Abtv. határozza meg. Az új Ve. Általános része ehhez képest a választással kapcsolatos jogorvoslatok körében rendelkezik a választási szerv döntését kifogásoló alkotmányjogi panaszról, az Abtv.-hez képest különös eljárási szabályokat (így például a panaszok befogadásra és elbírálásra vonatkozó 3+3 munkanapos határidőt) állapítva meg.⁴² A Ve. által a határidővel kapcsolatban rögzítettekhez az Nsztv. kivételszabálya csatlakozik, amely kifejezetten a népszavazási eljárásban megindított alkotmányjogi panaszokra irányadó határidőt 5+5 napban állapítja meg.⁴³ A szabályozásban visszaköszön a választási (népszavazási) eljárásokban megvalósuló jogsérelmek gyors orvoslásához fűződő közérdek (mint *ratio legis*), amely alkotmányosan egyrészt nem kifogásolható, másrészt azonban komoly gyakorlati kihívásokat támaszt az Alkotmánybíróság felé, hiszen adott esetben alapos alkotmányjogi megfontolást érintő, összetett ügyet kell mindössze néhány nap alatt döntéssel lezárnia.

3. Volt-e modellváltás az alkotmányos standardokban is?

Mielőtt egyes határozatok vizsgálatába, ezek alapján pedig trendek felvázolásába bocsátkoznánk, elengedhetetlen annak a vizsgálata és tisztázása, hogy az alkotmányos átalakulás időszaka vajon hozott-e magával olyan körülményeket, amelyekből kényszerítően következik az addig alkalmazott alkotmányos mércék megváltozása is. A népszavazási ügyekhez kapcsolódóan gazdag gyakorlattal rendelkező Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között a mindenkor hatályos alkotmányjogi szabályok alapján számos olyan standardot

⁴⁰ Példaként I. K.M.C. kontra Magyarország, application no: 19554/11.

⁴¹ Pl. 3133/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [15]; 3140/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [13]

⁴² Ve. 233. §

⁴³ Nsztv. 79. §

határozott meg, amelyek együtteséből kirajzolódik egy többé-kevésbé koherens keretrendszer. Noha az AB az esetek túlnyomó részében egyedi ügyekben ítélezett (amelyek így önálló karakterrel, önálló konkrét tartalommal rendelkeztek), az Alkotmány szabályai alapján kialakított és fejlesztett gyakorlat alapvetően követhetőnek bizonyult – természetesen nem mentesen a vitáktól sem.

Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével a népszavazás alkotmányos háttere nem változott, ezért nincs oksági módon következő kényszer a kialakított gyakorlat elvetésére sem. Erre a következtetésre jutott maga az Alkotmánybíróság is, amikor a saját korábbi gyakorlatának felhívhatóságával kapcsolatban a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat által kimunkált tételt⁴⁴ – tekintettel a szabályozás szó szerinti egyezésére is – a népszavazási ügyekre is alkalmazta: „[a]z Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat.”⁴⁵ A határozat értelmében a korábbi gyakorlat, benne természetesen az alkalmazott alkotmányjogi mércékkel, felhívható a „modellváltás” után megvalósuló alkotmánybíráskodás során is. Fontos állítás ez, hiszen az is következik belőle, hogy nincs olyan ok, ami eleve kizárná a tételek alkalmazhatóságát – sőt, valójában az azoktól való eltérést kell indokolni. Természetesen annak sincs elvi akadálya, hogy az Alkotmánybíróság az elé kerülő alkotmányjogi panaszos ügyekben mindezen elveket a Kúrián és az NVB-n is érvényesítse, számon kérje.

A magyar választási szervek gyakorlatában hagyományosan mégis a népszavazási kérdések hitelesítési kritériumainak szigorú értelmezése a jellemző⁴⁶ – ehhez járul, hogy ugyanezt a megközelítést tapasztaljuk az alkotmányjogi panaszok (különösen a befogadhatóságuk) kapcsán is. Az NVB az Alaptörvényben rögzített tiltott népszavazási tárgyköröket tág keretben értelmezi: általában már a közvetett kapcsolatot is elegendőnek tekinti egy-egy beadvány elutasítására.⁴⁷ Ugyanez igaz az egyértelműség követelményére, amelynek két alakzatát, a választói, illetve a jogalkotói egyértelműséget különítjük el. Ebből következően szinte minden kérdésről bebizonyítható, hogy az nem kellően egyértelmű: amennyiben egy kérdés a jogalkotó számára egyértelmű (pl. egy törvény hatályon kívül helyezésére irányul), a választópolgár számára lesz bizonytalan, hiszen nem feltétlenül van tisztában az adott törvény pontos tartalmával, illetve a törvény elfogadásának, vagy hatályon kívül helyezésének

⁴⁴ Indokolás [32]: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.”

Általánosságban az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően született alkotmánybírósági határozatok idézhetőségére nézve l. még 22/2012, Indokolás [40]-[41]

⁴⁵ 31/2013. (X.28.) AB határozat, Indokolás [26]-[28]

⁴⁶ Noha (mint később bemutatjuk) az Alkotmánybíróság ezt már nem minden esetben, csak Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén bírálhatja felül.

⁴⁷ CHRONOWSKI Nóra – KOCSIS Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba (szerk): *A demokrácia deficitje, avagy a deficités hatalomgyakorlás* (Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület: Pécs 2008) 303-314.

esetleges következményeivel. Ha viszont elsősorban a választópolgárokhoz szól a kérdés, azt lehet vitatni, hogy nem világos, ebből az Országgyűlésre nézve konkrétan milyen kötelezettség származik. E sajátosság eredménye az ún. hitelesítési spekuláció, amikor lényegében ugyanazt a kérdést számtalan megfogalmazásban beterjesztik hitelesítésre az NVB-hez, abban bízva, hogy a testület valamelyik formát elfogadhatónak tartja majd.

2012 előtt jelen volt a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban az a felfogás, hogy a népszavazás tekintetében tiltott tárgyköröket zártan és szorosan kell értelmezni.⁴⁸ Ez a megközelítés gyengülni látszik: az utóbbi években jellemzővé vált a tiltott tárgykörök kiterjesztőbb értelmezése, illetve az egyértelműségi követelmény olykor kevésbé indokolt túlhangsúlyozása. Mindez azért is okoz problémát, mert akár a tiltott tárgykörök érintettsége, akár az egyértelműség alapján szinte valamennyi népszavazási kezdeményezést el lehetne utasítani. Az Alaptörvény népszavazás szempontjából tiltott tárgykörei között olyanokat találunk, melyek körvonalait tágran megvonva kiüresíthető a népszavazás jogintézménye. Gyakorlatilag bármely kérdés kapcsán le lehet vezetni, hogy burkoltan az Alaptörvény módosítására irányul, esetleg a költségvetést érinti, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozik, vagy az Országgyűlés személyi- és szervezetalakítási hatásköreit vonná el. Hasonlóképpen nem létezik olyan – akár a legnagyobb gondossággal megfogalmazott – szöveg, mely teljesen egyértelműnek volna tekinthető. Különösen igaz ez akkor, ha szembe állítjuk az egyértelműség választópolgárra, illetve jogalkotóra vonatkoztatott oldalát.

Örök vitakérdés, hogy a népszavazási kezdeményezések szűrésére melyik eszköz alkalmasabb, illetve kívánatosabb: az aláíró ívek hitelesítése, vagy az aláírásgyűjtési fázis. Jelenleg már az előbbi szakaszban számos kezdeményezés fennmarad a rostán, ugyanakkor felvethető, hogy elegendő lenne a valóban közvetlenül és minden kétséget kizáróan tiltott tárgykört érintő kérdések visszautasítása, illetve azon kezdeményezések hitelesítésének megtagadása, melyek alapján hozzávetőleg sem ítéltető meg, milyen jogalkotási feladat hárulna eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésre. Egyebekben a tapasztalatok azt mutatják, az aláírásgyűjtések során azok a kezdeményezések bizonyulhatnak eredményesnek, melyek vagy komoly apparátussal rendelkező pártokhoz kapcsolódnak, vagy jelentős társadalmi támogatottságot élveznek. A választópolgárok kisebb csoportja számára rendkívüli erőfeszítéssel sem reális, hogy akár százezer aláírást százhusz nap alatt összegyűjtsenek, így az aláírási mintapéldányok hitelesítésével kapcsolatos megengedőbb gyakorlat esetén is feltételezhető, hogy a kezdeményezések közül csak a valóban társadalmi érdeklődésre számot tartóak jutnának el a referendum kiírásáig. Ellenérvként felhozható, hogy a gyakoribb aláírásgyűjtések következtében fokozottabb lenne a választópolgárok „túlterhelésének” a kockázata, így a népszavazási kezdeményezések erőteljesebb szűrése a közélet tisztaságát és nyugalmaát védi. Emellett – így az ellenérv – a közvetlen demokrácia egyéb szempontból is kockázatos lehet: bizonytalan, ha nagyobb számú kérdéssel kapcsolatban folyhatna aláírásgyűjtés, erre a választópolgárok hogyan reagálnának, esetleg milyen kezdeményezések mögött sorakoznának fel.

⁴⁸ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392.

Fentiek alapján a népszavazási jogorvoslati rendszer keretei számottevően változtak. Az Alaptörvényből levezethető követelmények nem módosultak, ugyanakkor a ténylegesen alkalmazott alkotmányos mércék terén is enyhe elmozdulást érzékelhetünk. Mindazonáltal a népszavazás fogalma, alkotmányos szerepe, lebonyolításának menete lényegében változatlan maradt. A folyamat a kezdeményezéssel indul, melynek elemei a kérdés benyújtása, hitelesítése, valamint az aláírásgyűjtés, szükség esetén a jogorvoslatok. Ezt követi a népszavazás elrendelése, kitűzése, végül megszervezése és lebonyolítása.

A modellváltás tehát a népszavazások terén elsősorban két irányban érzékelteti hatását. Egyrészt a Kúria bevonásával kibővül a jogorvoslati fórumrendszer, másrészt ebből eredően az Alkotmánybíróság szerepe népszavazási ügyekben kivételessé válik. Továbbá a szerkezeti változások következtében az Alaptörvénnyel, a hozzá kapcsolódó jogalkotással, valamint politikai rendszerrel nem azonosulók számára a népszavazás a változások elérésének még a korábbinál is fontosabb alkotmányos eszköze, ezért számolhatunk azzal, hogy a népszavazási kezdeményezések száma a következő években is magas lesz.

4. Problémafelvetések

Az általános kép felvázolását követően a továbbiakban egyes ügyeken (ügycsoportokon) keresztül bizonyos rendszerszintű kérdéseket tárgyalunk, amelyek a népszavazással kapcsolatos „modellváltás” egészére vannak hatással, így próbálva szélesebb kontextusba helyezni az Alaptörvény hatását a népszavazásokkal kapcsolatos jogorvoslatokra. Jelen írásnak nem célja (és a rendelkezésre álló terjedelmi korlátok sem tennék lehetővé), hogy az egyes vitatott döntések átfogó jogtudományi kritikáját adja.

4.1. A meglévő nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmára vonatkozó népszavazási kezdeményezés

Noha kiindulását tekintve nem alkotmányjogi panasz eljárásról van szó, mégis külön tárgyaljuk az egyes nyugdíjjogosultságok elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos jogorvoslatok alakulását mivel ez az ügy rendkívül összetett és jól mutatja a korábbi és a jelenlegi jogorvoslati rendszer különbségeit is, az új modell felé való átmenetet.

A kezdeményező három választópolgár 2011 májusában az alábbi kérdést nyújtotta be hitelesítésre az OVB-hez:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2011. január 1-jéig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságot az Országgyűlés ne vonja el?”

Az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta,⁴⁹ arra hivatkozva, hogy a nyugdíjjogosultságok rendszerének megváltoztatása eredményes népszavazás esetén csak az Alkotmány

⁴⁹ 74/2011. (VI. 24.) OVB határozat

módosításával lenne keresztülvihető. (Érdemes külön is hangsúlyozni, hogy az OVB 2011-es okfejtése még az előző Alkotmány szövegén alapult.) Ezt a határozatot egy kifogás nyomán az AB ugyancsak a korábbi alkotmányos környezetben megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra kötelezte.⁵⁰ Az AB úgy ítélte meg, valójában nincs szükség alkotmánymódosításra ahhoz, hogy eredményes népszavazás esetén eleget lehessen tenni a referendum döntésének. Az OVB ismét megvizsgálta az ügyet és a fenti népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait hitelesítette.⁵¹ Az OVB arra utalt, hogy az AB határozata szerint az aláírási mintapéldányok hitelesítésének lett volna helye, ehhez képest pedig nem merült fel újabb, az elutasítást megalapozó körülmény. Ezzel a határozattal szemben ismét kifogást terjesztettek elő, arra hivatkozva, hogy a kérdés burkoltan a költségvetés módosítását tenné szükségessé, továbbá nem tekinthető egyértelműnek, mivel kérdéses, hogy megszavazása esetén a jogalkotási kötelezettség korhatár előtti nyugdíj megállapítása újbóli lehetővé tételére, vagy a 2011. január 1-jén meglévő nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmára vonatkozna-e. Felmerült az is, hogy a népszavazás pénzügyi és gazdasági következményei a választópolgárok számára nem lennének egyértelműek, továbbá mivel a nyugdíjjogosultságokkal kapcsolatban az OVB több hasonló kérdés aláírási mintapéldányait is hitelesítette, az egymásnak részben ellentmondó kérdésekről tartott népszavazás átláthatatlan volna. Egy másik kifogásban felvetették, hogy a kérdésre adandó válasz bonyolult jogi ismereteket igényel, ezek nélkül a választópolgár nem adhatja le megalapozottan szavazatát.

Az AB az ügyeket egyesítette, majd azt vizsgálta, hogy hatáskörrel rendelkezik-e a kifogás elbírálására. 2012. január 1-jétől kezdve az NVB határozataival szemben benyújtott kifogás elbírálására a Kúriának van hatásköre, az Alaptörvény, valamint az új népszavazási törvény hatályba lépéséhez kötődő átmeneti rendelkezésekből viszont az derült ki, hogy a 2012. január 1-je előtt megkezdett ügyekben előterjesztett kifogást továbbra is az AB-nek kell elbírálnia.⁵² Az AB érdemben vizsgálta a beérkezett kifogásokat és helyt is adott azoknak. Az AB 2016-os érvelését érdemes közelebbről szemügyre venni, mert jól kifejezésre juttatja azt, miben volt más szerepe a népszavazási jogorvoslatok kapcsán 2012 előtt a testületnek, mint azt követően. Az AB-hoz benyújtott kifogás rendes jogorvoslat, az AB-nek ilyenkor teljes körűen lehetősége van az OVB érvelésének jogszerűségi felülvizsgálatára, valamint annak értékelésére, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírás gyűjtő ív megfelel-e a jogszabályi feltételeknek. Az AB első körben rámutatott a tiltott tárgykörök szoros értelmezésének tételére és kifejtette, az a tény, hogy a kérdés közvetett összefüggésben áll a költségvetéssel, mint tiltott tárgykörrel, illetve potenciálisan korlátozza az Országgyűlés jövőbeli mozgásterét a tiltott tárgykörre nézve, nem eredményezheti az aláírási mintapéldányok hitelesítésének visszautasítását.⁵³ Amennyiben a költségvetés fogalomkörébe minden olyan törvény beletartozna, melynek költségvetési vonzata van, ez parttalanná tenné a tiltott tárgykör értelmezését, hiszen magának a népszavazásnak a lebonyolításához is a központi költségvetés biztosítja a forrásokat.⁵⁴ Mindazonáltal az AB-nak alkotmányjogi érvek alapján, esetről esetre

⁵⁰ 126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.

⁵¹ 7/2012. (I. 16.) OVB határozat

⁵² az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 145. §-a (hatály: 2011-12-31 - 2016-07-01)

⁵³ 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 272.

⁵⁴ 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834.

kell eldöntenie, hogy a szóban forgó kérdés költségvetési vonzata milyen súlyú, illetve mennyire közvetlen. E gyakorlat figyelembevételével az AB megalapozottnak találta a feltett kérdés költségvetési vonzata miatti tiltott tárgykörbe ütközést, mivel az az érvelés szerint a központi költségvetésről szóló törvény több elemének módosítását vonná maga után. Mindezek alapján az AB az NVB határozatát megsemmisítette és az NVB-t új eljárásra kötelezte. Az NVB az ügy lezárásaként a népszavazási kérdés hitelesítését megtagadta.⁵⁵

Ennek az ügynek a mélyebb elemzése tanulságos, rávilágít arra, hogy népszavazási kérdésekben az ellentétes eredményre vezető érvelések sokszor nagyon közel állnak egymáshoz. Ugyanazon tényállásból az AB 2012-ben arra jutott, hogy egy kérdés aláírási címpéldányait hitelesíteni kellett volna, néhány évvel később viszont már ellenkező előjelű határozatot hozott. Ez a jelenség két következtetés levonására nyújt lehetőséget. Egyrészt a népszavazási kérdések hitelesítéséhez kapcsolódó gyakorlat rendkívül bizonytalan, nehéz lenne akár a választási szervek, akár a jogorvoslati fórumok döntéseiből egységes zsinórmértékül szolgáló kritériumokat meghatározni. Másrészt érzékelhető az a korábban már említett jelenség, hogy az utóbbi években a népszavazási kérdések befogadhatósági kritériumainak értelmezése a szigorítás irányába mozdult el. Aminek az egyik összetételű testület zöld utat adott volna, azt néhány évvel később egy más felfogást képviselő AB már nem tartotta elfogadhatónak. Ennek leszögezése közel sem jelent értékítéletet: felhozhatóak legitim érvek a népszavazási kérdések hitelesítésének szigorítása, de megengedőbb kezelése mellett is. Jelen tanulmány szerzői mégis úgy vélik, helyesebb volna visszatérni az AB gyakorlatában korábban lefektetett, a tiltott tárgykörök, valamint az egyértelműség, mint kizáró okok megszorító értelmezését megfogalmazó paradigmához.

Felhozható lenne az, hogy az NVB, illetve az AB álláspontjának megváltozását az alkotmányos, illetve jogszabályi környezet átalakulása idézte elő. Ezt azonban maga a két érintett testület cáfolta meg, rámutatva arra, hogy az ügyek alkotmányos, illetve jogszabályi háttérét tekintve lényeges változás nem volt megfigyelhető.⁵⁶

A nyugdíjjogosultságok elvonásával kapcsolatos népszavazási kezdeményezés sorsa jól mutatja a népszavazási jogorvoslati rendszer néhány diszfunkcióját. A vizsgált népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait eredetileg 2011 májusában nyújtották be hitelesítésre az OVB-hez. Azt követően öt esztendő telt el, mire ebben az ügyben végleges döntés született. Nem szolgálja a jogbiztonságot, továbbá kiüresíti a jogorvoslatot az ennyire elhúzódó eljárás, hiszen az eljárás eredeti értelme lassan már elvész, mivel a népszavazásra bocsátott kérdésnek a 2011 tavaszán/nyarán értelmezhető politikai/társadalmi légkörben lett volna jelentősége. Feltételezhető, hogy ha a kérdés végül hitelesítésre is került volna, az társadalmi visszhangot nem váltott volna ki; évekkel a kezdeményezésre okot adó eseményeket követően aligha gyűlné össze a kellő számú aláírás.

4.2. A népszavazás hitelesítésével kapcsolatos alkotmányjogi panaszok befogadása

⁵⁵ 30/2016. (VI. 6.) OVB határozat

⁵⁶ Részletesebben kifejtve l. fentebb.

A népszavazásokhoz kapcsolódó alkotmányjogi panaszok és az ügyekben született döntések tekintetében rengeteg tér nyílik az elemzésre és a vitára, ám mindez csak akkor lehet megalapozott, ha felteszünk egy olyan előkérdést, amely alapjaiban határozza meg az Alkotmánybíróság működési terét: melyek a „bemeneti követelmények”, vagyis azok a feltételek, amelyek fennállása nélkül az AB nem is vizsgálja az elé kerülő ügyek érdemét? Azaz: mit tapasztalunk az indítványok befogadásának a gyakorlatában? Ha azt állítjuk, hogy a befogadás az alkotmányjogi panaszmechanizmus kapuja, akkor választ kell adnunk arra, hogy miképp léphetünk be ezen a kapun. A kérdés egyáltalán nem minősíthető speciálisan a népszavazásokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszokhoz kötődőnek, hiszen az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának peremfeltételei minden egyes ilyen ügyben felmerülnek. Kifejezetten az tapasztalható, hogy a testület döntéseiben (valamint a párhuzamos indokolásokban, különvéleményekben) a befogadhatósági kritériumok értelmezése, a befogadhatóság alátámasztására vagy annak cáfolatára vonatkozó érvelés meghatározó, olykor az ügy érdeméről szóló megállapításokhoz képest túlsúlyban lévő elemet képez.

Az alkotmánybíróági gyakorlat e tekintetben általában véve sem nevezhető következetesnek: a számos befogadási kritérium számtalan értelmezésével találkozunk. Jelen írásban nem vállalkozhatunk a befogadási formula és gyakorlat teljes kritikájára, a témánkkal összefüggésben azonban szükséges megtennünk néhány észrevételt, és ezekből következtetéseket levonni. A következőkben a befogadási kritériumok közül azokat vesszük sorra, amelyek a népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi panasz indítványok szempontjából önállóan is kérdéseket vetnek fel.

4.2.1. Érintettség

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz megindításának feltételeként jelöli meg az indítványozónak az egyedi ügyben való érintettségét. Az Alkotmánybíróság viszonylag hamar szembesült számos olyan szituációval, amikor az érintettség értelmezése vált szükségessé, olykor kifejezetten a népszavazás (a népszavazáshoz való jog mint alapjog) tekintetében.

2012 májusában és júniusában az OVB határozatait felülvizsgáló (és azoknak helyt adó) kúriai döntésekkel⁵⁷ szemben két olyan alkotmányjogi panasz is érkezett a testülethez, amelyek indítványozója egy párt volt. A Lehet Más a Politika az OVB jogsértés megállapítása után eltiltotta a további jogsértéstől egyrészt a Parlament épületében való népszavazási aláírásgyűjtés miatt, egy másik ügyben pedig az aláírások sikeres gyűjtéséért ígért ajándékok miatt. A Kúria a választási szerv határozatát mindkét esetben helybenhagyta, így az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében kérte a döntések megsemmisítését.

Amellett, hogy – amint fentebb említettük – az AB e határozatokban mondta ki a korábbi, népszavazásokhoz kapcsolódó elvi tételeinek az alkalmazhatóságát, a panaszokat befogadta,

⁵⁷ A Kúria Kvk.II.37.215/2012/2. számú végzése; a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése.

érdemben megvizsgálta, a felhozott alkotmányjogi érveknek 2013 végén és 2014 elején végül helyt adott, a vitatott döntéseket pedig megsemmisítette.⁵⁸

Noha az érdemi döntésekből kiderül, hogy a Parlament épülete az aláírásgyűjtés szempontjából nem minden esetben és nem minden helyiséget tekintve minősül munkahelynek⁵⁹, valamint megtudhatjuk, hogy az aláírásgyűjtésben résztvevő aktivisták díjazása sem tilalmazott általában véve⁶⁰, a befogadhatóság dogmatikájával kapcsolatban egy másik fontos eredményre is fel kell figyelni: a testület befogadta a párt által előterjesztett indítványokat. Az Abtv. megengedi, hogy az egyedi ügyben érintett szervezet is alkotmányjogi panasszal forduljon az AB-hoz, ám ez esetben is bizonyításra szorul az alapjogi jogsérelem fennállása. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése utal arra, hogy bizonyos alapvető jogok nem kizárólag természetes személyek részére biztosítandók, azonban arról, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jog szempontjából egy párt számára ez érvényesíthető-e, komoly vita volt a testületen belül.

A többségi indokolás a népszavazási aláírásgyűjtéshez való jogot a népszavazáshoz való jognak olyan részjogosultságaként határozza meg, amelyet az Alaptörvény nemcsak az emberre vonatkoztat, hanem választók szervezete számára is biztosít. Ez alapján – és mert az alapul fekvő bírósági eljárásban félként volt jelen – megállapítható volt a párt érintettsége, az alkotmányjogi panaszt befogadta és helyt is adott neki az AB. A másik idézett, néhány hónappal később elbírált ügy indokolása az érintettség vonatkozásában már csak annak a tömör rögzítését tartalmazza (különösebb részletezés nélkül), hogy az indítványozó maga is félként szerepelt jogvitában, ezért megállapítható az érintettsége. A határozatokhoz csatolt számos különvélemény jól mutatja a széttartó álláspontokat: a bírák egy része hevesen támadta a népszavazáshoz való jog ilyenén „kiterjesztését”, azt állítva, hogy az nem vezethető le az Alaptörvényből.⁶¹

Jól nyomon követhető azonban, hogy a többségi döntés tartalma a viták ellenére gyökeret vert a testületben: 2016 októberében, szintén egy párt által indítványozott alkotmányjogi panasz kapcsán a vizsgálódó öttagú tanács (már különösebb további érvelés nélkül) vita nélkül „nyilvánvalóan érintettnek” minősítette a pártot, amely a Kúria előtti eljárásban⁶² félként szerepelt.⁶³ Láthatjuk, hogy a pártok érintettségének elismerése ezekben az ügyekben néhány év alatt az AB gyakorlatává erősödött.

Fontos azonban, hogy nem feltétlenül beszélhetünk egyéb szervezetek érintettségéről is. A 28/2015. (IX. 24.) AB határozat népszavazási ügyben személyes érintettség híján visszautasította azon társadalmi szervezet alkotmányjogi panaszait, amely azt állította, hogy tagjainak alapvető jogait sérti a támadott kúriai döntés (de saját jogainak sérelmét nem vezette le). A testület ebben a helyzetben kitartott azon álláspontja mellett, hogy ilyen esetben a tagok

⁵⁸ 31/2013. (X. 28.) AB határozat; 1/2014. (I. 21.) AB határozat

⁵⁹ 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [31]-[32]

⁶⁰ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [34]-[36]

⁶¹ Pl. 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [40]

⁶² A Kúria Kvk.III.37.931/2016/2. számú végzése

⁶³ 3211/2016. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [10]

saját nevükben élhetnek alkotmányjogi panasszal, mert egyedi alapjogi érintettségük valójában nekik van.⁶⁴

Ugyanebben az ügyben azonban az AB megkérdőjelezhető érveléssel döntött arról, hogy az indítványt mégis befogadja. A férfiak kerkedvezményes nyugdíjjogosultságáról szóló népszavazási kezdeményezés NVB általi hitelesíthetőségére vonatkozó kúriai döntést ugyanis több magánszemély; a kerkedvezményes nyugdíjra jogosult, vagy ahhoz közelítő nők támadták meg az Alkotmánybíróság előtt. A többségi indokolás elismeri egyedi érintettségüket – nem a népszavazáshoz való jog, hanem a felhívott egyéb, Alaptörvényben biztosított jogaik, például a tulajdonhoz való jog mentén.⁶⁵ Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvényben biztosított jogaik a sikeres népszavazás esetén, az Országgyűlés által meghozott döntés függvényében potenciálisan sérülhetnének, erre hivatkozással kérik a Kúria végzésének megsemmisítését. A korábbi gyakorlatra alapozva különvélemény is rámutat, hogy az indítvány befogadásához nem lett volna elegendő pusztán annak az állítása, hogy későbbi, hipotetikus alapjogsérelem veszélye áll fent.⁶⁶ A magunk részéről diszfunkcionálisnak tartjuk az érintettségnek ezt a kiterjesztő értelmezését, hiszen könnyedén parttalaná teheti az alkotmányjogi panasz egyik koncepcionális elemét.⁶⁷

Az érintettség tekintetében úgy látjuk, hogy bizonyos kérdésekben egyelőre nincs olyan szilárd, dogmatikailag is koherens álláspont az Alkotmánybíróságon belül, amely a kiszámítható és következetes hatáskör-gyakorláshoz volna szükséges.

4.2.2. Alaptörvényben biztosított jog

Az alkotmányjogi panasz törvényi szabályaiban foglalt egyik befogadhatósági feltétel, hogy a sérelem az érintett valamely Alaptörvényben biztosított jogával összefüggésben következzen be. Az „Alaptörvényben biztosított jog” értelmezése nemcsak a népszavazásokhoz fűződő alkotmányjogi panaszok elbírálása során fontos kérdés, hanem bármely ilyen eljárásban. Témánk szempontjából alkalmas a szemléltetésre például a 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés. Az indítványt és a döntést vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy az AB alkalmazza a fogalomra egyéb ügyeken keresztül is alakuló koncepciót, a népszavazásokhoz kapcsolódó indítványok értelmezése pedig – jellemző hivatkozási alapjaiknál fogva – lehetőséget teremtett annak fejlesztésére is. A B) cikk rendelkezéseinek ilyen relációban való értelmezése mellett⁶⁸ az Alkotmánybíróság így megerősítette például, hogy adott vonatkozásban az E) cikk (1) és (2) bekezdései, a Q) cikk (2) és (3) bekezdései, önállóan az I. cikk rendelkezései, és a 8. cikk (2) és (3) bekezdései sem minősülhetnek Alaptörvényben biztosított jognak.⁶⁹

⁶⁴ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [21]

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, [56]; Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye [84]-[87]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]

⁶⁷ L. még KOMÁROMI László: „Az Alkotmánybíróság határozata a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíjba vonulási feltételek férfiakra történő kiterjesztésére irányuló népszavazási kezdeményezésről” *Jogesetek Magyarázata* 2016/1-2. 13-14.

⁶⁸ A jogállamiság-klauzulát csak szűk körben, egyes elemeire (pl. visszaható hatályú jogalkotás tilalma) lehet Alaptörvényben biztosított jogként értelmezni. Vö. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]

⁶⁹ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, Indokolás [10]-[18]

Az Alaptörvényben biztosított jog kategóriája számunkra a népszavazási kezdeményezések hitelesítéséhez kapcsolódó alkotmányjogi panaszok esetén kitapintható indítványozói attitűd miatt lehet érdekes. Alaptörvényben biztosított joga sérelmeként ugyanis számos indítványozó hivatkozik (egyéb, nem-alapjogi jellegű alaptörvényi rendelkezések mellett) a jogállamiság-klauzulára [B) cikk (1) bekezdés] és a tiltott népszavazási tárgykörök listájára [8. cikk (3) bekezdés], azt állítván, hogy az ezekben bekövetkezett sérelem az ő Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét valósítja meg.

Ebből a hozzáállásból úgy tűnik, hogy a népszavazási jogorvoslatok fent taglalt, átalakult hatáskör-megosztása ellenére sok indítványozó továbbra is valójában úgy fordul az Alkotmánybírósághoz, mintha az valamiféle másodfokú jogorvoslati fórumként járna el a hitelesítési ügyekben. A gondolat alapvetően hibás, hiszen az AB a Kúria döntésének kifejezetten az alkotmányjogi szempontú, alapjogi konfliktusra reflektáló vizsgálatát tudja elvégezni az alkotmányjogi panasz eljárás keretében. Hasonló esetben több AB döntés indokolása jelezte is, hogy a népszavazásból kizárt tárgykörök önmagukban (alapjogi sérelem állítása nélkül) nem vitathatók az AB előtt, hiszen ezt a kérdést a rendes bíróság már megvizsgálta, és arról olyan döntést hozott, amellyel szemben a törvény nem tesz lehetővé rendes jogorvoslatot.⁷⁰ Ugyanezt az álláspontot erősíti meg a német megszállási emlékműről szóló helyi népszavazás kezdeményezése tárgyában született AB végzés is.⁷¹

4.2.3. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A befogadhatóság Abtv. 29. §-ában rögzített feltételei, úgy tűnik, az alkotmányjogi panasz eljárás mostohagyermekai – a népszavazási ügyekben is. Jellemző, hogy a határozatok nagy része – még ha a befogadhatóság többi feltételeire vonatkozóan tartalmazznak is érdemi (és gyakran vitatható) megállapításokat – e két tartalmi feltétel értelmezésével, fennállásuknak valódi megvizsgálásával adós marad. Sokszor tapasztaljuk, hogy a befogadhatósági kritériumok vizsgálatának végeztével a többségi indokolás komolyabb magyarázat nélkül csak mintegy „bejelenti”, hogy az indítvány megfelel-e az alternatív feltételek valamelyikének vagy sem; ezáltal érdemben vizsgálható-e.⁷²

A határozatok között találunk egy negatív és egy pozitív meghatározást is a 29. §-ban foglalt feltételek körülírására – amelyek azonban még nem alkalmasak arra, hogy biztonsággal elirányítsák a jogkereső közönséget a kérdésben. A negatív meghatározás lényegében azt rögzíti, hogy az alkotmányjogi panaszok vizsgálata keretében az AB „az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazza”, azon nem terjeszkedhet túl, „[e]bből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben

⁷⁰ 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]

⁷¹ 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [24]-[25] „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon”

⁷² Pl. 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [28]

állást foglaljon.”⁷³ Ennél kevésbé általános az a pozitív megfogalmazás, amellyel egy másik határozatban az AB kimondja, hogy megállapítható a 29. §-ban foglalt feltétel, mert az indítvány olyan alapjogi konfliktust állít, amely csak a befogadást követően vizsgálható érdemben. Utal arra is a határozat, hogy szintén ilyen ok lehet az, ha a Kúria nem ismeri fel az előtte fekvő ügy alapjogi vonatkozásait – azaz a döntésében vannak olyan hézagok, amelyek arra utalnak, hogy nem folytatta le lényeges alapjogi összefüggések vizsgálatát.⁷⁴

A 29. § tartalmi feltételeivel kapcsolatos bizonytalanság visszaköszön például a 3227/2016. (XI. 14.) AB végzésben, amely a Magyar Kétfarkú Kutya Párt által indítványozott alkotmányjogi panasz alapján született, miután 2016 októberében a „Szavazz Érvénytelenül App” miatt, a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmére hivatkozva az NVB bírsággal sújtotta (amelyet később a Kúria mérsékelte). Az indítvány szerint az indítványozó tevékenysége a véleménynyilvánítás szabadságának körébe tartozik, a bírsággal pedig ez az alapjoga sérült. A végzés az indítvány visszautasítását tartalmazza, hivatkozva arra, hogy az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa lényegében egyetért a Kúria döntésével: az ügyben nincsen alapjogi érintettség, ezért – az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjában, és nem a 29. §-ban foglalt feltételek hiányára alapozva – az indítvány nem befogadható. A döntéshez fűzött különvéleménnyel egyetértünk abban, hogy a kommunikációs alapjogok védelmének kiemelt fontosságára tekintettel a kérdés megfelel a 29. § követelményeinek, ezért legalábbis befogadást és tényleges vizsgálatot érdemelt volna a konfliktus.⁷⁵

E szemléltető példából is kitűnik, hogy a 29. § értelmezése mindmáig képlékeny a népszavazásokat érintő beadványok elbírálása során is. Ez a bizonytalanság adott esetben olyan helyzeteket eredményezhet, hogy az érdemi vizsgálat elmaradása miatt valóban fennálló alapjogsérelmek maradjanak orvoslás nélkül. A magunk részéről egyetértünk azzal az állítással, hogy a tartalmi feltételeket – mivel azok vezetnek át az érdemi vizsgálathoz – fokozott érzékenységgel és körültekintéssel, nagyvonalúbban és megengedőbb attitűddel, de mindenekelőtt következetesen volna érdemes kezelni ahhoz, hogy ezzel a testület is segítse a jogintézmény működésének átláthatóságát.⁷⁶ E feltételeknél az alkotmányjogi érvekkel való kellő alátámasztottság hiánya könnyen a döntésre vonhatja az önkényesség vádját.

4.3. A döntésre vonatkozó határidők kérdése

Ahogy fentebb a 2. pontban említettük, a szabályok szintjén végbemenő modellváltást az új Nsztv. hatálybalépése zárta le, amely azonban – ez jól látszik – még nem jelenti automatikusan a modellváltás lezárulását a gyakorlatban. A népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi panaszokra vonatkozó különös normákkal kapcsolatban felmerül egy fontos dogmatikai probléma, amelynek a megválaszolása (illetve jelenlegi meg nem válaszoltsága) sok ügy elbírálását alapjaiban érintheti.

A kérdés némileg leegyszerűsítve a következő: melyik jogcímre alapított alkotmányjogi panaszokat kell a rövidített (5+5 napos) határidőben elbírálnia az Alkotmánybíróságnak? Az

⁷³ Hivatkozásokkal I. 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [25]-[26]

⁷⁴ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [27]

⁷⁵ Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, [36]-[37]

⁷⁶ 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Kiss László alkotmánybíró különvéleménye [92]

új Ve. (és Nsztv.) szerinti, választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz jogcíme dogmatikailag csak az Abtv. 27. §-a szerint (alapjogot sértő bírói döntést, gyakorlatilag tehát a jogértelmezést kifogásoló panasz) alakulhat, vagy a 26. § (1) bekezdése (bíró által alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét állító panasz) is releváns lehet? Amennyiben utóbbira nemleges választ adnánk, úgy a választási (népszavazási) eljárásban, bírósági felülvizsgálati döntéssel szemben ezen a jogcímen [Abtv. 26. § (1) bekezdés] előterjesztett alkotmányjogi panaszok mégsem tartoznának az új Ve. (és így az Nsztv.) hatálya alá, hanem az Abtv. általános szabályai szerinti eljárásban volnának elbírázhatók.⁷⁷

A kérdés a több szempontból is fontos, ezért később még vizsgálandó 3211/2016. (X. 26.) AB végzésben már felmerült a testület előtt.⁷⁸ Az alapul fekvő ügy szerint a kvótanépszavazás napján, 2016. október 2-án az Párbeszéd Magyarországért Párt rendezvényt szervezett a Kossuth téren. Hivatkozva arra, hogy a választási eljárási törvény alapján a szavazás napján választási gyűlést tartani nem lehet, az NVB, majd a Kúria jogsértőnek nyilvánította a tervezett rendezvényt. Az párt alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben azonban nem a bírói jogértelmezés alapjog-sértő voltát állította (például hogy a gyűlés valójában nem választási gyűlés volt), hanem kifejezetten a döntés alapját jelentő jogszabályt – azaz az indítvány jogcímeiként az Abtv. 26. § (1) bekezdését jelölte meg.

Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa az ügyet érdemben, és az Nsztv. szerinti határidőben elbíráta (az alkotmányjogi panaszt elutasította), határozatában pedig nem merült fel az említett dogmatikai dilemma. Párhuzamos indokolásában Pokol Béla vetette fel a kérdést. Állítása szerint a beadvány valójában két indítványt tartalmaz. Egyrészt kéri az Alkotmánybíróságról a Kúria döntésének a megsemmisítését, másrészt az új Ve. megjelölt rendelkezésének a megsemmisítését, holott „[e]bben az eljárásban”⁷⁹ csak a kúriai döntést lehet megtámadni az alkotmányjogi panasszal, de a kúriai döntés alapját jelentő jogszabály esetleges alaptörvény-ellenességét ebben az eljárásban nem lehet indítványozni, erre ott van az alkotmánybírósági törvény 26. § (1) bekezdése alapján benyújtható rendes alkotmányjogi panasz, mely jóval hosszabb határidőt ad az alkotmánybíráknak a döntés megfontolására.”⁸⁰ Szerinte ezért a két kérdést az AB eljárásának elején el kellett volna különíteni, és az utólagos normakontrollra vonatkozó kérelmet az alkotmányjogi panaszok általános szabályai szerint elbírálni.

Megfontolásra érdemes a kérdés, hiszen az új Ve. 233. § (3) bekezdése a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott *bírói döntés elleni* alkotmányjogi panasszal érintett alkotmánybírósági eljárásra határoz meg szabályokat. Az eldöntendő értelmezési kérdés tehát az, hogy mit tekintünk a „bírói döntés elleni” alkotmányjogi panasznak. Ha szigorúan az Alaptörvény és az Abtv. betűjét követjük, akkor azt a következtetést kell levonnunk, hogy az Abtv. 26. § (1) szerinti alkotmányjogi panasz

⁷⁷ Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz – mivel nem áll mögötte bírói döntés – itt értelemszerűen nem jöhet szóba.

⁷⁸ Ugyanígy a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatban. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [42]-[45].

⁷⁹ Értsd: az Nsztv. (és a Ve.) szerinti eljárásban

⁸⁰ 3211/2016. (X. 26.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, [23]

célkeresztjében nem maga a bírói döntés, hanem az alkalmazott jogszabály áll. Ezzel – szintén a nyelvtani értelmezést követve – szigorúan véve nem minősül a „bírói döntés elleni” alkotmányjogi panasznak.

Másik értelmezési tartományt rajzolhat ki az objektív teleologikus értelmezés. Ilyenkor azt kell vizsgálnunk, hogy mi az objektív *ratio legis*, mi a jogintézményeknek (gondolva itt a választási eljárásokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszokra vonatkozó rövidebb határidők előírására is) a jogrendszerben betöltött célja. Nagyobb kockázat vállalása nélkül kijelenthetjük, hogy a rövid határidő a választási időszakokban (és a népszavazások körül) megvalósuló egyedi alapjogsértésekre való gyors alapjogvédelmi reakciót szolgálja – és mint ilyen, biztosan beletartozik az Abtv. 27. §-a szerinti, kifejezetten szubjektív jogvédelmet megvalósító alkotmányjogi panasz. A kérdés, hogy megy-e ennél tovább a szabály: kiterjed-e a célja arra is, hogy a választási (népszavazási) eljárások során az esetlegesen alapjogot sértő jogszabályi rendelkezés is hasonló sebességgel kerüljön ki a jogrendszerből? Pozitív válasz esetén az Abtv. 26. § (1) bekezdésének megfelelő indítványt is az új Ve. szerinti „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz” kell tekinteni, és a rövidített határidőben elbírálni, míg negatív válasz esetén megoldás lehet például – ahogyan Pokol Béla is jelzi – az ügy elkülönítése és rendes eljárás szerinti elbírálása.⁸¹

Mindkét elgondolás mellé sorakoztathatók további érvek. Az alapjogvédelem hatékonyabb, magasabb szintjét valósíthatja meg, ha az AB e fogalomkörbe vonja a 26. § (1) bekezdése szerinti panaszokat is – ám előfordulhat, hogy a rövid határidő egy bonyolult jogvitában nem elegendő egy normamegsemmisítés kellő előkészítéséhez, megalapozásához, ezért a testület végül majd a kevésbé rögzös utat választja (így viszont az adott alapjogi relációban érdemi elbírálás esetén *res iudicata* hatás is keletkezik, azaz adott esetben később még nehezebb lesz alkotmányjogi érvek mentén elérni a változást⁸²). A választások (népszavazások) jogszerűségének a védelmét szolgálja az ilyen esetek elbírálása, az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések megsemmisítése (így például kevesebb sikerrel lehet esetleg utólag a választások jogszerűtlenségére hivatkozni, mint egy néhány hónappal későbbi döntés esetén lehetne) – ugyanakkor valamely rendelkezés megsemmisítése akár hézagot is hagyhat a jogrendszerben, vagy egyébként felkészületlenül érheti az eljárásban bármilyen módon (akár választópolgárként) résztvevőket.

A határozat indokolásából az látható, hogy az AB – tudatosan vagy nem tudatosan – kiterjesztően értelmezte a szabályozást, amikor a 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az Nsztv. szerint elbírált.⁸³ Álláspontunk szerint ez az értelmezés jogszerűnek tekinthető, ám a mögötte álló elvi kiindulópontok ismeretének a hiányában (mivel ezek az AB döntéseiből nem derülnek ki) a lehetőségeink jelenleg a kérdés felvetésével, és nem a

⁸¹ Uo. [24]. Lényegében ezzel azonos érvelésre l. még 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye, [20]-[27]

⁸² Abtv. 31. § (1) bekezdés

⁸³ A 2015-es évben számos alkotmányjogi panasz érkezett a testülethez a választási szervek döntéseit felülvizsgáló bírósági ítéletekkel szemben, azonban az AB e döntései sem vizsgálták részletesen a témát. Az AB az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványokra is irányadónak tekintette a kivételes eljárási határidőt. Pl. 3133/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1861.; 3140/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1894.

megválaszolásával végződnek. Azt mindenesetre kijelenthetjük, hogy a fent ismertetett nyelvtani értelmezéshez ragaszkodó alkotmánybíróági érvelést is legitimnek tekintenénk.

Fontos lenne, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben elvi szinten is egyértelműen állást foglaljon a kérdésről.

Összegzés

Jelen tanulmány célja nem az Alkotmánybíróság egyes, népszavazásokkal kapcsolatos határozatainak, azok alkotmányjogi érveléseinek a módszeres kritikája (amelyre a közvélemény részéről érthető módon folyamatosan igény mutatkozik, és ez a munka szakmailag is indokolt), hanem az Alaptörvény hatálybalépését követő, az alapjogvédelemben az alkotmányjogi panasz rendszerbe emelésével bekövetkező modellváltás tapasztalatainak feltárása volt. Ennek keretében arra törekedtünk, hogy általános áttekintés után magát a rendszert, annak legfontosabb változásait, majd olyan rendszerszintű problémákat és dilemmákat mutassunk be, amelyek kihívás elé állítják a népszavazásokhoz kapcsolódó jogvédelmi mechanizmusokat. Mindezt kifejezetten az Alkotmánybíróságra fókuszálva tettük.

Összességében általános következtetéseket vonhatunk le. (1) A jogorvoslati struktúra változott, de az alapvető logikája nem. (2) A standardok elvileg (a rendszerből kényszerítően) nem változtak, de valójában legalábbis elmozdultak a szigorúbb értelmezés felé – ez viszont nem a rendszer változásából következik, nem írható az átalakulás számlájára, sokkal inkább a szereplők attitűdjéből fakad. (3) Az Alkotmánybíróságnak népszavazásokhoz kapcsolódó alkotmánybíróági ügyekben 2012 óta ugyan ritkábban kell megnyilvánulnia, de az új rendszer legtöbb alapkérdése már felmerült. Ezek egy részére válasz is született, de az alkalmazásból olykor hiányzik a következetesség. (4) Megfigyelhető, hogy a többségi és a hozzájuk kapcsolódó párhuzamos indokolások, valamint a különvélemények milyen nagy mértékben a befogadás Abtv. szerinti feltételei körül zajlottak, ami a bemeneti követelményt jelenti. Egy új jogintézmény esetében ez törvényszerű is, de arra lehet számítani, hogy a követelmények értelmezésének fokozatos stabilizálásával ezek a viták is enyhülni fognak. A kiszámítható jogalkalmazást segíti, ha az alkotmánybírák között nincsenek koncepcionális ellentétek a jogintézmények értelmezését illetően.

Évszázadok békés és fegyveres forradalmi tüzték zászlajukra a népfelség elvét, szóltak a nép által történő hatalomgyakorlásáról. A népszavazás lehetősége a magyar jogállami fordulatnak olyan vívmánya, amely önálló, részben szimbolikus és részben nagyon is konkrét értékeket hordoz magában. Ezek az alapjogi elismerést is nyert értékek sérülékenyek, ezért védeni kell őket. Az állam feladata, hogy a sérülést elsődlegesen – megfelelő szabályok megalkotásával – elkerülje, a már bekövetkezett sérelmet pedig gyorsan és hatékonyan orvosolja, ezzel helyreállítva a jog épségét. Azt gondoljuk, hogy az intézményi és eljárási keretek ehhez adottak, a fenti elvek pedig azt követelik meg az érintettektől, hogy bölcsen használják ezeket a kereteket. Bízunk benne, hogy tanulmányunkkal ehhez tudunk hozzájárulni.

Források:

Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntései:

51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392.
59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834.
16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 272.
126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.
42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.
3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, ABH 2012, 604.
13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440.
31/2013. (X.28.) AB határozat, ABH 2013, 909.
1/2014. (I. 21.) AB határozat, ABH 2014, 3.
26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2014, 732.
3033/2014. (III. 3.) AB végzés, ABH 2014, 1358.
3133/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1861.
3140/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1894.
3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 1898.
3060/2015. (III. 31.) AB végzés
28/2015. (IX. 24.) AB határozat
3086/2016. (IV. 26.) AB végzés, ABH 2016, 510.
10/2016. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2016, 540.
12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 788.
3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, ABH 2016, 795.
3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, ABH 2016, 941.
3211/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1225.
3212/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1230.
3227/2016. (XI. 14.) AB végzés
19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1246.
20/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1259.
6/2017. (III. 10.) AB határozat, ABH 2017, 288.

OVB és NVB hivatkozott határozatai:

74/2011. (VI. 24.) OVB határozat
7/2012. (I. 16.) OVB határozat
30/2016. (VI. 6.) NVB határozat

Bibliográfia:

Vernon BOGDANOR: „Western Europe” in Butler DAVID – Austin RANNEY (szerk.): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (London: Macmillan 1994) 47-61.

Andrea BONIME-BLANC: *Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm* [www.usip.org/sites/default/files/Framing the State/Chapter15_Framing.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter15_Framing.pdf)

BOZÓKI András: „A köztársasági elnök esete a néppel” *Világ* 1990/6.

BOZÓKI András: „Az alkotmányos forradalom éve 1989” *Rubicon* 2004/5-6.

BRAGYOVA András – DEZSŐ Márta: „Hungary” in Andreas AUER – Michael BÜTZER (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot 2001) 63-93.

CHRONOWSKI Nóra: „Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban” in CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (Pécsi Tudományegyetem ÁJK: Pécs 2008)

CHRONOWSKI Nóra – KOCSIS Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba: *A demokrácia deficitje, avagy a deficit hatalomgyakorlás* (Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület: Pécs 2008) 303-314.

DEZSŐ Márta: „Az alkotmány népszavazással történő elfogadása” in TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései* (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 233-234.

GANCZER Mónika: „Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/63. 16. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_63_Ganczer.pdf

HALLÓK Tamás: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 1/1.* (Bíbor: Miskolc 2002) 325-351.

KUKORELLI István: „Államnemzet vagy kultúrnemzet? – néhány gondolat egy nem létező dilemmáról” in Cs. KISS Lajos – KARÁDI Éva (szerk.): *Az igazságosság dilemmái. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára* (ELTE ÁJK: Budapest 2004) 219-224.

KUKORELLI István: „Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában” in MIKOLASEK Sándor (szerk.): *A magyar alkotmányosság ezer éve.* (Tudományos Konferencia: Tatabánya 1998) 37-42.

KUKORELLI István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Budapest 2006) 114-127.

LÉKÓ Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” *Parlamenti Levelek* 1997/3. 63.

LUDÁNYI Ágnes: *Egyszerűsített honosítás, avagy magyar állampolgárrá válás egyszerűbben.* www.arsboni.hu/egyszerusített-honosítás-avagy-magyar-allampolgárra-valás-egyszerűbben.html

MOHAY Gergely: „A 2008-as népszavazás a pártstratégiák tükrében” *Jogelméleti Szemle* 2008/2. jesz.alk.elte.hu/2008_2.html

ORBÁN Endre: *A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai.* d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2016/2016-20_Orban.pdf

SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom* (KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest 1995)

SZABÓ János: „Út a NATO-igenhez” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II.* (Demokrácia kutatások Magyar Kő: Budapest 2008) 302-312.

SZABÓ Lászlóné (szerk.): „EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok II. Események képekben” *Választási Füzetek* 111. (Belügyminisztérium Országos Választási Iroda: Budapest 2003)

SZIGETI Péter: „A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II.* (Demokrácia kutatások Magyar Kő: Budapest 2008) 236-254.

TÉGLÁSI András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” *MTA Law Working Papers* 2014/19.
jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglasi.pdf